



El eufemismo del "Sistema de protección social de la vejez"

47

ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS

PROFESOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

El gobierno de Iván Duque Márquez es un gobierno de eufemismos. Solo así puede explicarse la manera como se ha sido denominada la reforma tributaria que actualmente se discute en el Congreso de la República después de la declarada inconstitucionalidad de la "Ley de Financiamiento" ("Ley para la promoción del crecimiento económico, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario"), o el nombre con el que ha sido designada la reforma pensional que se quiere impulsar, pero que, en el marco de las amplias movilizaciones que se observan a lo largo y ancho del país, ha quedado temporalmente suspendida ("Reforma de protección de la vejez").

El propósito de estos eufemismos consiste en darle un toque sutil y decoroso a reformas impopulares y claramente lesivas para las personas asalariadas del país. Y aunque el Gobierno ha intentado desacreditar las movilizaciones indicando que de su parte no hay propuestas definidas, es ampliamente conocido que los parámetros de la reforma pensional estarán determinados por las prescripciones fiscales, de formalización laboral y de lucha contra la pobreza realizadas por la Misión del Gasto y la Inversión Pública convocada durante el gobierno de Juan Manuel Santos y por la

Únicamente un cambio estructural en la economía del país, que impulse sectores económicos de alta productividad y orientado a la fabricación de bienes más complejos tecnológicamente, sentará las bases económicas de un sistema pensional sostenible y justo. El problema es por lo tanto estructural: no se soluciona reiterando paradigmáticamente que los altos costos salariales y no salariales explican el desempleo y la informalidad del país. No se resuelve vulnerando las conquistas de los trabajadores ni negándoselas a quienes aspiran a conseguir trabajo, ni profundizando el modelo económico extractivista y reprimarizado vigente.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En primer lugar, la Misión del Gasto y la Inversión Pública propuso adoptar una reforma pensional basada en el ajuste de parámetros como la edad de jubilación y la tasa de cotización. Esto por cuanto las reservas del Régimen de Prima Media (Colpensiones) se agotaron en 2004 y desde entonces el Gobierno Nacional ha tenido que financiar las pensiones por medio de recursos del Presupuesto General de la Nación. Desde 2004, estas destinaciones ascienden a \$300 billones. Durante 2019, el gasto en pensiones públicas alcanzará \$57,2 billones de pesos. Del total, \$39,4 billones son subsidios pensionales provenientes del PGN; los \$17,8 billones restantes son financiados con los aportes de los afiliados. Para la Misión, el nivel y la tendencia creciente del gasto en pensiones públicas resultaría contraproducente para el cumplimiento de las metas de austeridad definidas por la regla fiscal, pues dicho arreglo exige la reducción paulatina del gasto del Gobierno Nacional en un valor equivalente a 3 puntos del PIB (alrededor de \$30 billones) para el año 2025. De esta manera se pretende evitar la degradación de la valoración otorgada por las Agencias Calificadoras de Riesgo (Moody's, Fitch y Standard and Poors) al manejo del presupuesto público en Colombia y a la calidad de su endeudamiento. En sintonía con estas recomendaciones, la OCDE ha solicitado incrementar y unificar la edad de jubilación de hombres y mujeres, aumentar el número de años de ingresos que se tengan en cuenta para calcular las pensiones, eliminar gradualmente los subsidios a las pensiones de la población más rica (que en su lectura se otorgan a través de Colpensiones), armonizar las tasas de reemplazo entre los regímenes contributivos y extender programas de pensiones no contributivas para reducir las tasas de pobreza de los adultos mayores mediante el fortalecimiento de programas como Colombia Mayor y los Beneficios Económicos Periódicos.

dicos (BEPS). A ello se suma la necesidad de limitar el incremento del salario mínimo al crecimiento de la inflación, diferenciar el salario mínimo por edad y por región, establecer un salario mínimo por hora y disminuir el nivel del salario mínimo con respecto al salario mediano. Con ello se espera promover la formalización y extender los beneficios pensionales a más adultos mayores del país. Desde los sectores políticos y económicos afines a estas prescripciones, se subrayan las bondades de las eventuales reformas en términos de equidad, formalización y cobertura pensional. De ahí que se plantee la creación de un "sistema de protección social" y no una "simple" reforma pensional, pues se busca transformar todo el sistema para hacerlo sostenible fiscalmente y más igualitario socialmente. En la lectura gubernamental, resulta totalmente injusto que, a pesar del elevado costo fiscal, solo el 31% de las más de 7 millones de personas en edad de jubilación tenga una pensión. Según el Gobierno, esta injusticia se agudiza si se tiene en cuenta que los elevados costos salariales y no salariales de los que se beneficia un puñado de asalariados del país, impiden la formalización laboral de las personas pobres y vulnerables como prerrequisito de cotización al sistema. Se cree, entonces, que Colombia utiliza de manera ineficiente e inequitativa recursos fiscales escasos en un contexto en el que la elevada carga salarial y no salarial beneficia solo a una pequeña parte de la población trabajadora y desincentiva la creación de empleo por parte de los empresarios. Eufemísticamente se afirma entonces que medidas de recorte en el gasto social, combinadas con iniciativas que lesionan los derechos laborales de aquellas personas que tienen o tuvieron un empleo decente, permitirán la edificación de un "sistema de protección social de la vejez" más justo para Colombia. Además de contradictorio, este eufemismo cumple una función ocultadora de las causas estructurales de la crisis pensional que afronta el país.



Es necesario evitar que la acción dilatoria del Gobierno que llevó a la conformación de la eufemística “mesa de conversaciones” con los sectores movilizados en el Paro Nacional y los gremios del país, conlleve a olvidar el origen de la crisis del sistema pensional y a desaprovechar el momento histórico por el que atraviesa la sociedad colombiana para encarar de manera justa y transformadora las problemáticas sociales que la aquejan.

En efecto, los problemas estructurales vienen desde la promulgación de la Ley 100 de 1993 que creó el sistema dual hoy vigente, al constituir el sistema de ahorro con capitalización de los fondos privados al lado del sistema de reparto del Instituto de los Seguros Sociales (ISS). El objetivo consistía en eliminar por completo el régimen de reparto (hoy Colpensiones) y fortalecer el mercado de capitales mediante el traslado del ahorro de los trabajadores a intermediarios financieros (Fondos de Pensiones) pertenecientes a grandes conglomerados bancarios y financieros del país. Todo ello a nombre del equilibrio en las finanzas públicas.

De ahí, el primer problema: Al iniciar el marchitamiento del régimen de reparto, la carga pensional se concentró en el sistema público y los activos financieros se trasladaron al sector privado. Hoy el régimen de ahorro con capitalización (fondos privados) cuenta con 15.491.415 de afiliados, 6.334.298 de cotizantes y 153.701 pensionados. Por su parte, Colpensiones tiene 6.702.549 de afiliados, 3.068.138 de cotizantes y 1.328.986 pensionados. El monto ahorrado en los fondos privados de pensiones asciende a \$234 billones de pesos. Y como se dijo, desde 2004, el régimen de reparto ha recibido recursos provenientes del presupuesto nacional del orden de \$300 billones. El apetito rentista de los Fondos de Pensiones explica que actualmente el Grupo AVAL y el Sindicato Antioqueño acaparen el 80% del negocio privado de las pensiones en Colombia.

¿Por qué no incentivar la afiliación y la cotización en el régimen público de prima media para fondear el sistema y disminuir la presión fiscal? ¿Si los \$234 billones de ahorro de los trabajadores que están en manos del sector privado se hubiesen canalizado a Colpensiones, no se habría reducido el aporte que se ha realizado desde el Presupuesto General de la Nación a partir de 2004? Parece ser, entonces, que la economía política de las pensiones en Colombia no debe ser analizada desde el punto de vista de un puñado de



Hay que rechazar el carácter rentista del sistema pensional, impulsar políticas activas que disminuyan progresivamente el desempleo, promover el cambio estructural de la economía colombiana y exigir la extensión de los derechos laborales individuales y colectivos a toda la población ocupada del país.

trabajadores o jubilados privilegiados, sino desde el apetito privatizador y rentista del oligopólico sector financiero del país.

En el marco del discurso privatizador y financiero, y para resolver los problemas generados por la Ley 100 de 1993, se llevó a cabo una reforma importante durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (Ley 797 de 2003) que aumentó la tasa de cotización, el número total exigido de semanas cotizadas y creó el Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Esta reforma fue precedida por la Ley 789 de 2002 que flexibilizaba el mercado laboral. Posteriormente, en 2005, el paquete fue complementado con la creación de los BEPS y la eliminación de los regímenes privilegiados.

El problema es que este tipo de reformas, al igual que las que son dictadas en la actualidad por la OCDE y la Comisión del Gasto Público, pueden atenuar temporalmente la presión fiscal generada por el sistema pensional, pero no encaran tampoco el segundo problema estructural del sistema: la inexistencia de un modelo económico comprometido con la generación de empleo digno y distributivo para hacer sostenible el sistema pensional. La economía del país se sustenta en una estructura heterogénea con amplios sectores informales caracterizados por la precariedad y la baja productividad. Solo una reducida proporción del empleo se genera en sectores de productividad y salarios crecientes. En Colombia cerca del 50% de la población ocupada del país es informal, lo cual explica por qué la proporción de ocupados cotizantes en el país es también del 50%.

Únicamente un cambio estructural en la economía del país, que impulse sectores económicos de alta productividad y orientado a la fabricación de bienes más complejos tecnológicamente, sentará las bases económicas de un sistema pensional sostenible y justo. El problema es por lo tanto estructural: no se soluciona reiterando paradigmáticamente que los altos costos salariales y no salariales explican el desempleo y la informalidad del país. No se resuelve vulne-



rando las conquistas de los trabajadores ni negándoselas a quienes aspiran a conseguir trabajo, ni profundizando el modelo económico extractivista y reprimarizado vigente.

En definitiva, los cambios paramétricos que se intentará introducir al sistema (edad de jubilación, número de semanas cotizadas, tasa de reemplazo, años de ingresos para calcular las pensiones) serán cobijados por el eufemismo de la construcción de un sistema de protección social de la vejez. Esta interpretación ignora la economía política rentista del sistema pensional y la inexistencia de un modelo económico consistente con un compromiso estatal de pleno empleo digno y distributivo que le brinde soporte.

Es necesario evitar que la acción dilatoria del Gobierno que llevó a la conformación de la eufemística "mesa de conversaciones" con los sectores movilizados en el Paro Nacional

y los gremios del país, conlleve a olvidar el origen de la crisis del sistema pensional y a desaprovechar el momento histórico por el que atraviesa la sociedad colombiana para encarar de manera justa y transformadora las problemáticas sociales que la aquejan. Esto implica rechazar el carácter rentista del sistema pensional, impulsar políticas activas que disminuyan progresivamente el desempleo, promover el cambio estructural de la economía colombiana y exigir la extensión de los derechos laborales individuales y colectivos a toda la población ocupada del país.